

SR GARCÍA

EL NUEVO  
**CONTRATO SOCIAL**



**2. IMPUESTOS**

## Un país en números rojos

El coronavirus ha desencadenado una recesión de dimensiones históricas. El Estado ha lanzado una costosa red de protección laboral (los llamados ERTE) en un país con la deuda desbordada y a punto de batir un nuevo récord en déficit. Para paliarlo solo hay dos caminos: recaudar más o reducir el gasto. Y esto último resulta difícil si se quiere mantener el Estado de bienestar. Ha llegado el momento de replantearse el sistema tributario. Es necesario un gran pacto político. Se abre el debate en torno a la llamada 'tasa Google', la subida de impuestos a los más ricos y los impuestos verdes.

● Textos de Jesús Sérvulo González, Laura Delle Femmine, José Félix Sanz y Susana Ruiz

España es un país cuyo nivel de gastos e ingresos públicos está muy por debajo de la media europea. Está más cerca de los modelos liberales de EE UU o Irlanda que de sistemas más sociales como Francia y Dinamarca. A la hora de redefinir el sistema impositivo, las recetas son muy distintas en función del espacio que se ocupa en el espectro ideológico. Pero lo que resulta fundamental es adecuarlo a las realidades del siglo XXI

## Recaudar más o gastar menos

POR JESÚS SÉRVULO GONZÁLEZ Y LAURA DELLE FEMMINE

La economía española vuelve a caer sobre la lona. Aún no se había recuperado totalmente de la anterior crisis y la pandemia la ha vuelto a tumbar. El coronavirus ha desencadenado una recesión de dimensiones históricas. Ha puesto contra las cuerdas al sistema sanitario, ha estresado escuelas e institutos y ha supuesto un desafío ciclópico para las instituciones públicas, que en ocasiones se han visto superadas en este combate. Las cuerdas que sostenían el Estado de bienestar, que se daban por seguras y robustas, parecen ahora más inestables. Las administraciones públicas han salido al rescate para paliar el desastre. Han lanzado una costosa red de protección laboral (los llamados ERITE), han desplegado planes para ayudar a familias, autónomos y empresas y han asegurado el flujo de dinero con una multimillonaria línea de préstamos y avales públicos.

Pero el parte de daños que dejará esta crisis será extenso y amargo. Altas cifras de paro, aumento de la desigualdad y, sobre todo, tensionará las costuras que cosen la solidaridad intergeneracional. Para suturar esas heridas hace falta una acción decidida. Pero las instituciones llegan con plomo en los tobillos. España acumula una deuda pública equivalente a toda su producción durante un año (100% del PIB), el déficit —la diferencia entre gastos e ingresos públicos— marcará un nuevo lamentable récord histórico. Y costará reducirlo. En esta tesitura los ciudadanos se preguntan qué hacer para que las administraciones puedan mantener el pulso. Y ante este desafío solo hay dos caminos: recaudar más o gastar menos.

Antes de responder a esta disyuntiva hay que analizar el contexto. España es un país cuyo nivel de gastos e ingresos públicos está muy por debajo de la media europea. Durante décadas había un cierto consenso entre los ministros que ocupaban el despacho de la Real Casa de Aduanas, donde está situado el Ministerio de Hacienda, de que el nivel de presión fiscal, que mide el peso de los ingresos fiscales respecto al PIB, debía estar en torno al 38%, muy lejos de nuestros países vecinos. Pero España necesitaba crecer más para recuperar el terreno perdido durante la autarquía y tras incorporarse tarde a una economía de mercado. Así que los ministros socialistas jugaban a subir ligeramente ese listón y los populares a bajarlo. Cuarenta años después España ha cambiado. La globalización, la digitalización y las heridas de las sucesivas crisis han modificado las necesidades sociales. Es tiempo de plantearse cómo debería ser nuestro sistema tributario. Estas son las principales claves:

**● 1. Escaso colchón fiscal**  
España se enfrenta a esta crisis con un escaso margen fiscal. La deuda pública supera el 100% del PIB, casi 60 puntos más que en 2007. Tras más de una década de ajustes aún no ha sido capaz de acabar con los números rojos. Atrás quedó el superávit de la época de la burbuja inmobiliaria. Estas debilidades son herencia del crac financiero, del rescate a la banca, pero también de la escasa disciplina fiscal de los políticos. El símbolo de eso fue la rebaja fis-

cal de Rajoy en 2015, que le supuso una dura reprimenda de Bruselas. “Desde entonces el déficit estructural [el que no depende del ciclo económico] sigue aumentando”, apunta Ignacio Conde-Ruiz, profesor en la Universidad Complutense y subdirector de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Pedro Sánchez tampoco se ha esforzado en sanear las cuentas en sus primeros dos años.

La incapacidad para reducir el déficit —problema agravado por la inestabilidad presupuestaria en los últimos tres años— impide reducir la deuda pública. Por eso, España cuenta con mucho menos margen fiscal que Alemania. Y eso se notará en la ambición de las medidas para paliar la crisis y estimular la recuperación. Entre todo el pesimismo surgen dos buenas noticias: una es que el BCE está dando oxígeno a los países más rezagados como España o Italia, evitando que la prima de riesgo se dispare como ocurrió hace una década.

La otra es que la anterior crisis parece haber dejado una lección. Esta vez existe consenso en que un ajuste demasiado temprano castigará la recuperación. Tanto el Banco de España como la Autoridad Fiscal (Airef) y la OCDE recomiendan diseñar ya un plan a varios años, pero mantener de momento las ayudas. “La consolidación fiscal no va a ser una cuestión de unos pocos años, sino de dos o tres legislaturas”, vaticina José Félix Sanz, catedrático de Economía Aplicada y director de Estudios Tributarios de Funcas. “Y diría que un requisito añadido es que fuese consensuado por las

principales fuerzas políticas. Daría credibilidad”.

### ● 2. Una presión fiscal por debajo de la media de la UE

Esta crisis ha resucitado el debate sobre el Estado de bienestar y los más de seis puntos de presión fiscal que separan a España de la UE. Nuestro país está más cerca de los modelos liberales encabezados por EE UU o Irlanda que de modelos más sociales como Francia o los nórdicos, donde el Estado de bienestar forma parte del acervo de los ciudadanos.

Ante esto hay que preguntarse si existe un nivel de presión fiscal óptimo. Según los expertos, no. “Depende de las preferencias sociales”, contesta Conde-Ruiz. “Lo que sí tenemos son niveles de referencia”, añade José Moisés Martín Carretero, economista y consultor: “Si queremos tener un Estado social que cubra unas garantías de bienestar al mismo nivel que la eurozona, lo lógico es que tengamos unos ingresos y gastos parecidos”.

Las principales brechas se dan en IRPF, cotizaciones sociales e IVA. Varios organismos ya han recomendado ajustes en este sentido para financiar la recuperación. El Banco de España ha puesto la lupa en el IVA y los gravámenes especiales con particular atención a los impuestos verdes, donde España está lejos de la UE. Mientras tanto, países como Alemania han anunciado rebajas fiscales. “Nosotros no podemos porque no tenemos recursos”, comenta Jesús Ruiz-Huerta, profesor emérito de la Universidad Rey Juan Carlos y director del Laboratorio de la Fundación Alternativas. “Aunque el nivel de presión fiscal es una cuestión de decisión colectiva, si nos comparamos con los países vecinos, a mi juicio, sí hay un problema serio de espacio fiscal”.

Rafael Doménech, catedrático y responsable de Análisis Económico del BBVA Research, añade otro ángulo: implementar reformas que reduzcan la tasa estructural de desempleo y aumenten el crecimiento potencial de la economía y, por ende, los ingresos. “Ni este año ni el que viene vamos a poder subir impuestos o bajar el gasto, pero sí sentar las bases del crecimiento”.

### ● 3. Los agujeros del sistema

Los principales impuestos en España tienen un peso sobre el PIB inferior a la UE, pero sus tipos nominales están en la media. Entonces, ¿por qué se recauda menos? No hay una única respuesta: un modelo productivo más enfocado a los servicios, la escasez de empresas medianas y grandes o el elevado desempleo estructural. Pero sí existe cierto consenso en que parte del problema está en las múltiples exenciones, deducciones y tipos reducidos que convierten el sistema en un colador por el cual se escapan miles de millones de euros.

La Airef acaba de revisar los principales agujeros del sistema. Lo cuantifica en 35.000 millones al año. Su conclusión es que hay



PASCAL SAINT-AMANS

DIRECTOR DEL CENTRO DE POLÍTICA FISCAL Y ADMINISTRACIÓN DE LA OCDE

“La tasa digital es una cuestión de justicia”



JAVIER HERNÁNDEZ



POR L. DELLE FEMMINE

Las grandes tecnológicas han disparado sus ingresos durante los confinamientos impuestos por la pandemia. Mientras tanto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha seguido trabajando en el nuevo marco fiscal internacional que deberá hacer frente a los retos de la digitalización y la elusión fiscal de los grupos multinacionales. "Es una cuestión de justicia", zanja Pascal Saint-Amans (Désertines, Francia, 1968), director del Centro de Política y Administración Fiscal del organismo.

Desde Biarritz, donde está teletrabajando a la espera de poder volver a las oficinas de la OCDE en París, analiza las reformas fiscales que el organismo recomienda para España. Asegura que esta crisis hace aún más urgente encontrar un consenso global sobre las nuevas reglas fiscales, pero reconoce que sin EE UU, que acaba de descolgarse de las negociaciones, será imposible llegar a un acuerdo.

**Pregunta.** ¿La respuesta que España ha dado a esta crisis ha sido suficiente?

**Respuesta.** Sí. Las medidas han sido considerables, incluso si se compara con otros países como Francia o Italia, aunque ha

habido menos apoyos en herramientas como el aplazamiento en el pago de impuestos, que se explica por la situación fiscal de España, que es menos holgada.

**P.** ¿Durante cuánto tiempo hay que mantener los estímulos?

**R.** Ahora hay que mantenerlos, no deberíamos aumentar los impuestos y hacer una consolidación fiscal demasiado pronto, que fue el gran error que se hizo después de la crisis financiera de 2008. En este sentido, estamos viendo que los países han aprendido la lección.

**P.** ¿De qué manera España puede mejorar su sistema fiscal?

**R.** Pensamos que la imposición fiscal sobre el trabajo es demasiado elevada. El peso de las cotizaciones sociales sobre el total de la recaudación es del 34%, mientras que en el promedio de la OCDE es del 25%. Quizás habría que reequilibrar, aligerando las cotizaciones sociales de los trabajadores de baja calificación y menores salarios. Pero debería compensarse con otros ingresos, y España tiene margen en materia de impuestos verdes, en particular en los carburantes. Es cierto que una medida así perjudica a los hogares con rentas más bajas, pero parte de los ingresos adicionales se podrían destinar a quienes se han visto más afectados.

**P.** Hay una tendencia a la baja del tipo nominal del impuesto de sociedades, no solo en España.

**R.** Habría que hacerle frente con una mejor coordinación internacional. España está muy activa en el trabajo de la OCDE en dos frentes. Uno es gravar a las empresas digitales, que no será la receta mágica para la crisis de la covid-19, pero que es una cuestión de justicia. Y para poner coto a esta carrera a la baja habría que fijar un tipo mínimo de sociedades a nivel global. Eso es algo en lo que no estamos lejos de llegar a un acuerdo.

**P.** ¿Conseguiremos diseñar una tasa Google global?

**R.** No lo sabemos. Depende de EE UU, y está claro que no habrá acuerdo con la actual Administración. Tendremos que esperar a las elecciones y a la próxima Administración, ya sea Trump o Biden. Nadie concluirá un acuerdo con un cambio de Gobierno dos meses después.

**P.** ¿Quiere decir que sin EE UU no habrá acuerdo?

**R.** Absolutamente. Las grandes tecnológicas son en su mayoría estadounidenses, EE UU tiene que estar en el acuerdo. Y si no lo hay, se pueden aprobar impuestos a los servicios digitales, como en España. Pero no son la mejor herramienta.

Varias personas son atendidas presencialmente en la sede de la delegación de Hacienda de Guzmán el Bueno, en Madrid, el pasado mes de junio. EMILIO NARANJO (EFE)

“**Habría que fijar un tipo mínimo de sociedades a nivel global. No estamos lejos de llegar a un acuerdo**”



Viene de la página 3

distorsiones en las desgravaciones de los planes de pensiones, la tributación conjunta y el arrendamiento de vivienda en el IRPF, las ventajas fiscales para sicavs y sociemis y los tipos reducidos del IVA. Solo estos últimos, que se aplican a bienes de primera necesidad pero también al sector turístico, representan una merma de 18.000 millones al año. Conde-Ruiz también pone el acento en los precios públicos, como las matrículas universitarias o los peajes de las autopistas. "En España son más bajos que en otros países, y eso es regresivo: quizás tendría más sentido que la universidad no fuera tan barata pero tuviera más becas".

● **4. La eficiencia del gasto público**

Mejorar la eficiencia del gasto es otro reto pendiente. Los indicadores del Banco Mundial dejan a España en peor posición frente a los ejemplares vecinos del norte de Europa, y los escándalos de corrupción o la ineficiencia de algunos servicios alimentan la desconfianza de los ciudadanos. Según la última encuesta del CIS, más de la mitad de los españoles considera que se beneficia poco de lo que paga a Hacienda. "Por eso son más populares aquí mensajes sobre bajadas de impuestos, porque hay cierta desconfianza en que el sector público vaya a gastar bien los recursos", analiza Doménech.

La Airef también ha revisado un buen puñado de políticas públicas y ha concluido que en varios ámbitos ni se gestiona ni se planifica bien, por ejemplo en las subvenciones públicas, en los sistemas de copago farmacéutico y en las políticas activas de empleo. "No se trata tanto de recortar, es que lo barato sale caro", resume Martín Carretero: "Hacemos políticas *low cost* con poco impacto; invirtiendo más en planificación y evaluación podríamos lograr muchísimos más efectos".

● **5. ¿Hay que crear un impuesto a los ricos?**

La subida impositiva a los más ricos ya llevaba tiempo en el debate público internacional. El influyente economista Thomas Piketty lo reabrió al constatar un aumento de las desigualdades de renta y patrimonio en las últimas décadas, y la discusión ha recobrado fuerza con la pandemia. En España, Unidas Podemos ha propuesto crear una tasa para las grandes fortunas, pero el Gobierno ha metido la propuesta en un cajón.

En realidad, España ya tiene dos impuestos que gravan la riqueza: sucesiones y donaciones, y patrimonio. Este último está bajo los focos. Está cedido a las comunidades, que pueden aplicar, como hace Madrid, generosas exenciones y de facto anular su recaudación. Pero no tiene mucha capacidad recaudatoria y la tendencia internacional es eliminarlo. "Mejor configurado y aplicado podría aportar más recursos, pero no en exceso", considera Alejandro Esteller-Moré, catedrático en la Universidad de Barcelona. Otra cosa

es el efecto que puede tener sobre el contribuyente: según el CIS, solo el 15% de la población cree que pagan más quienes más tienen. "Esto tiene que ver con la construcción de la percepción social. De que esta vez se está exigiendo más a aquellos que han sido menos golpeados", opina Susana Ruiz, responsable de justicia fiscal en Oxfam Internacional.

● **6. Tasa digital y fiscalidad para siglo XXI**

La globalización y la irrupción del negocio digital han puesto en jaque las reglas fiscales de todo el mundo. Los gigantes tecnológicos y las grandes corporaciones desvían cada año miles de millones de beneficios a territorios de baja tributación, algunos de ellos en el corazón de la UE, como Irlanda, Holanda y Luxemburgo.

Esta situación ha generado una carrera a la baja en el impuesto de sociedades. España, donde esta figura recauda la mitad que antes de la Gran Recesión, está tramitando una nueva tasa digital —conocida como *tasa Google*— para hacer pagar más a las tecnológicas. Pero la falta de un acuerdo global pone en entredicho su potencial.

● **7. El lastre del fraude**

Desde las facturas sin IVA a la evasión de los grandes patrimonios o el comercio de drogas, el fraude fiscal y la economía sumergida generan cada año un importante boquete para las arcas públicas. "Es difícil dar una cifra, solo hay estimaciones", asegura Carlos Cruzado, presidente de los Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha). España suele aparecer entre los países europeos peor situados en los rankings de economía informal. Por eso, los políticos siempre sacan a relucir la lucha contra el fraude como un parche para cuadrar las cuentas. Pero no es tan fácil. No solo depende de nuevas normas, sino también de mejorar la conciencia fiscal.



**Recomendaciones**

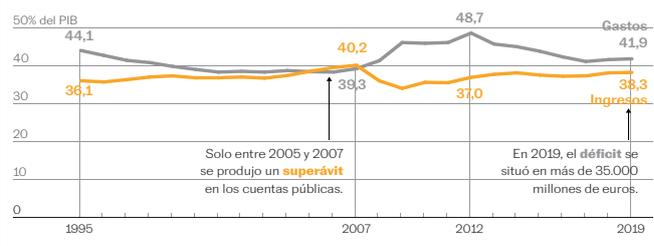
- **Acompasar la consolidación fiscal a la recuperación.** Subir impuestos o bajar gasto antes de que la economía vuelva a crecer lastrará la recuperación, pero ya es momento de anunciar un plan a medio plazo.
- **Alcanzar un acuerdo político de largo plazo para diseñar un ambicioso pacto fiscal.** Lograr un acuerdo de varias legislaturas para acometer una reforma integral del sistema que garantice el Estado de Bienestar.
- **Revisar las bonificaciones y exenciones que merman la recaudación.** Detectar y modificar aquellas bonificaciones, deducciones y tipos reducidos que no cumplen con su objetivo.
- **Mejorar la eficiencia del gasto público.** Mejorar la planificación, diseño y evaluación de las políticas públicas, revisar tasas y copagos.
- **Modernizar el sistema.** Impulsar nuevas figuras como la fiscalidad verde y la tasa digital.

“La anterior crisis ha dejado una lección: un ajuste demasiado severo castigará la recuperación”

“España recauda hoy, por la vía del impuesto de sociedades, la mitad que antes de la Gran Recesión”

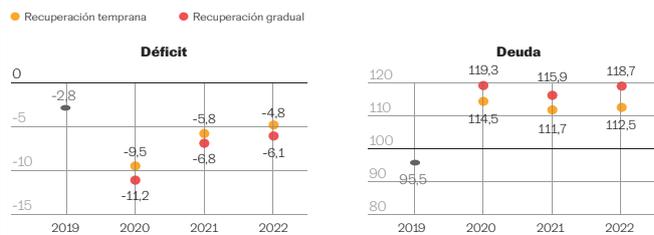
**Los gastos e ingresos del Estado**

En 2019, los ingresos sumaron 476.974 millones de euros, lo que supone un 39% del PIB. Por su parte, los gastos se quedaron en 521.949 millones.



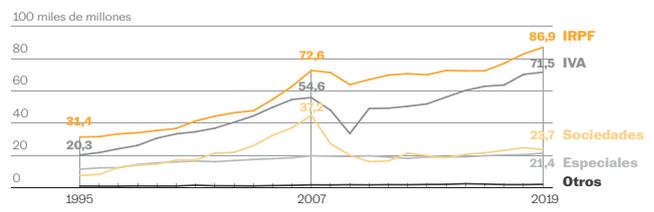
**Las previsiones ante la crisis del coronavirus**

En los últimos años el déficit se ha mantenido por debajo del 5%. Sin embargo, la pandemia mundial puede situar la cifra en 2020 **por encima del 10%**, en el escenario más adverso del Banco de España.



**Recaudación por impuestos**

El 40% llega a través del **IRPF**, más de 86.000 millones en 2019. De los impuestos indirectos, el **IVA** recauda unos 71.500 millones. Entre ambos mecanismos, acumulan más del 75% de la recaudación total.



**España, una baja presión fiscal en Europa**

La presión fiscal en España se situaba en 2018 en el 35% del PIB, según Eurostat, seis puntos por debajo de la media europea.

Las figuras que **más se alejan de la media europea** son las que más recaudan: el IRPF y las cotizaciones sociales. También la recaudación por IVA o sociedades es algo inferior.

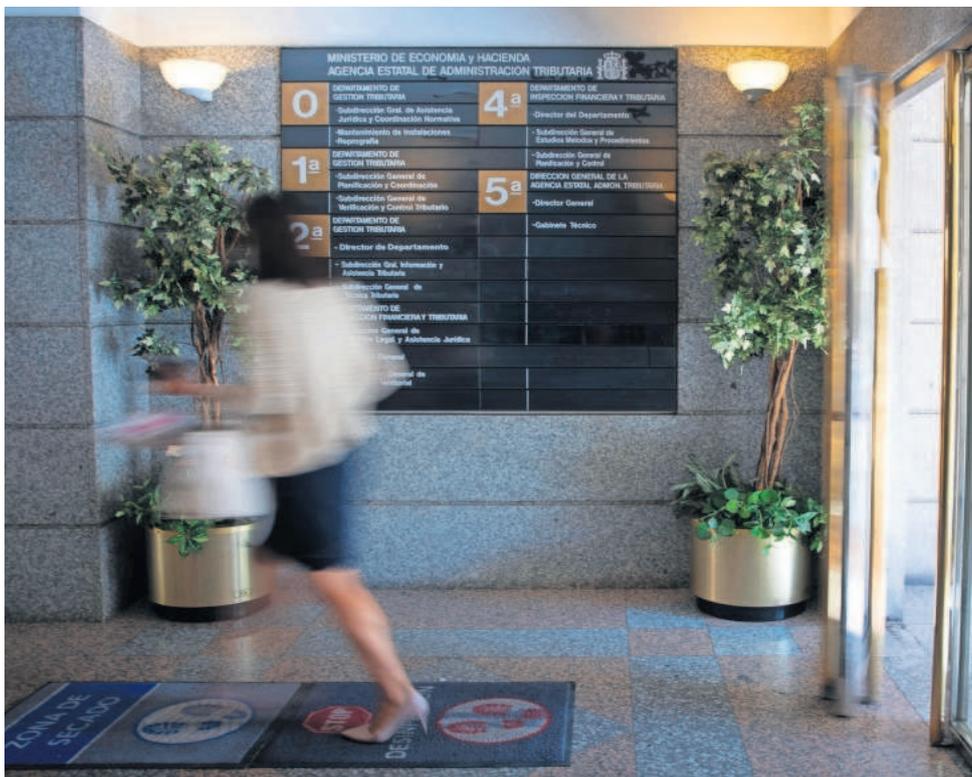


**La opinión de los españoles**

Según el barómetro del CIS de julio de 2020, el 40% de los españoles creen que lo que pagan en impuestos es **mucho**.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Banco de España, Eurostat y CIS.



## JESÚS GASCÓN

DIRECTOR GENERAL DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

“Cualquier amnistía fiscal es contra-productiva”



FIRMA FOTO

POR J. S. G. / L. D. F.

Jesús Gascón (Zaragoza, 1961) asumió en 2018 el cargo de director general de la Agencia Tributaria (AEAT), pero lleva años en los entresijos de Hacienda. Vivió la Gran Recesión al frente de la Dirección General de Tributos; ahora confía en que el golpe de la pandemia sea temporal y que los ingresos del fisco se derrumben a un ritmo menor que la economía. “Es una apuesta fuerte”, reconoce. En su opinión, la percepción de los ciudadanos sobre los impuestos ha mejorado en los últimos años y no tiene dudas de que el impacto de las amnistías fiscales sobre el comportamiento de los contribuyentes “es nefasto”.

**PREGUNTA.** España suele recaudar unos 15.000 millones al año por la lucha contra el fraude. ¿Hay margen para aumentar esa cantidad?

**RESPUESTA.** La estrategia es mejorar el cumplimiento voluntario. Si comparamos los datos fiscales con los económicos tenemos una buena referencia. La clave está en que nuestros ingresos homogeneizados sigan creciendo más que la actividad económica, también ahora que pasamos a recesión. Es una apuesta fuerte, porque quiere decir que la recaudación va a caer menos que la economía.

**P. Tradicionalmente ha pasado lo contrario.**

**R.** En la anterior crisis, sin ir más lejos. Pero pensamos que ahora las circunstancias son muy diferentes

y no tendrían por qué perjudicar el cumplimiento voluntario.

**P. ¿Cree que ha aumentado la conciencia fiscal de los españoles en los últimos años?**

**R.** Creo que va mejorando. Hace años el hecho de no pagarlos, era un tema de conversación normal y ahora lo es cada vez menos. Aunque las encuestas ponen de manifiesto que hay una percepción de fraude generalizado, cuando se individualizan las preguntas la gente piensa que el conjunto de los ciudadanos tiene un mejor comportamiento. Soy optimista.

**P. ¿Las amnistías fiscales afectan a la conciencia fiscal de los contribuyentes?**

**R.** A nosotros no nos ayuda nada. Cualquiera de las amnistías fiscales que se han aprobado en España y en otros países al final es contraproducente. Te puede proporcionar recursos en un momento determinado, pero en el medio plazo cabreas al colectivo general de contribuyentes y generas expectativas a los que tienen dudas sobre si cumplir o no. Eso es nefasto. También hay que tener en cuenta que los intercambios de información internacional no son los que eran antes. Creo que hay que apostar por ello y no buscar atajos.

**P. ¿Cuáles son las prioridades a nivel internacional?**

**R.** Hay que incorporar más países y mejorar la calidad del intercambio de información. Lo que está a medio construir es todo el tema digital, el pilar 1 y 2 [del proyecto BEPS de la OCDE]. Este es el gran reto en este momento.

La entrada de la sede de la Agencia Tributaria en la calle de Infanta Mercedes, en Madrid.

INMA FLORES

“Hace años no pagar impuestos era un tema de conversación normal; ahora, cada vez menos”